

Pravo prvenstvene koncesije – ustavnopravni aspekt

*Sandra Marković**

Ustav Republike Hrvatske postavio je u odredbi članka 52. ustavnopravni okvir za zakonsko uređenje koncesijskog prava. Novi Zakon o koncesijama donesen je 2008. Unatoč mnogim kritikama prethodnog Zakona o koncesijama iz 1992. i njegovim nedorečenim i manjkavim odredbama, i novi Zakon produžava disproporciju vlastitog, općeg pravnog režima koncesija i posebnih režima reguliranih posebnim zakonima. Obraduje se pravo prvenstvene koncesije u području lučkih djelatnosti i poljoprivrednog zemljišta, uz praksu sudova, prvenstveno Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Ključne riječi: koncesija, koncesijsko pravo, prvenstvena koncesija, Ustavni sud Republike Hrvatske, lučke djelatnosti, poljoprivredno zemljište

* Sandra Marković, viša ustavnosudska savjetnica Ustavnog suda Republike Hrvatske, studentica doktorskog studija javnog prava i javne uprave na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (senior court advisor at the Constitutional Court of the Republic of Croatia, PhD student in public law and public administration at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia)

1. Uvod

Koncesije se pojavljuju još od rimskog prava, a predstavljaju dopuštenje kojim javna vlast dopušta određenom pravnom subjektu iskorištavati određena dobra, izvoditi određene radove ili obavljati određenu djelatnost.

Ustav Republike Hrvatske (NN 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak) određuje: »More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekrentine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu.

Zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.« (Čl. 52.)

Koncesija se dodjeljuje ili posebnim pravnim aktom ili pravnom normom. U rješenju U-II-722/95 Ustavni je sud zauzeo stajalište da je akt o dodjeli koncesije upravni akt.¹

Koncesije su propisane Zakonom o koncesijama (NN 125/08), ali istodobno i velikim brojem drugih zakona (v. Sarvan, Žuvela, 2006). Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/2003, 141/06 i 38/09;

¹ Rješenje Ustavnog suda U-II-722/95 od 2. travnja 1997., objavljeno u NN 41/97. Ustavni sud je odbacio ustavnu tužbu utvrdivši da u konkretnom slučaju nije iscrpljen dopušteni pravni put, obrazloživši:

»(...) U konkretnom slučaju osporenu odluku ... donijelo je Vijeće za telekomunikacije, koje je prema čl. 13/1. Zakona o telekomunikacijama nadležno za davanje koncesije. Iz toga proizlazi da se radi o tijelu koje ima javne ovlasti, jer u skladu s čl. 14. cit. Zakona prikuplja ponude ili raspisuje natječaj za dodjeljivanje koncesije te na temelju pristiglih ponuda donosi odluku o davanju koncesije pravnoj osobi koja ispunjava zakonske uvjete za dobivanje koncesije. Prema tome navedena odluka o dodjeljivanju koncesije je pojedinačni akt, kojim se rješava o zahtjevu određenih osoba (jedne ili više njih) za dobivanje prava na koncesiju. Shodno čl. 19/2. Ustava protiv takvog pojedinačnog akta mora se omogućiti pravni lijek radi omogućavanja sudske kontrole.

Navedena odluka osim što je pojedinačni akt ima i karakter upravnog akta, jer prema čl. 6/2. Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91 i 77/92) upravni akt jest akt kojim organi iz čl. 5. tog Zakona (državni organi i organizacije) rješavaju o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.

Čl. 19/2. Ustava zajamčuje sudsku kontrolu pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela. Kako osporena odluka ima karakter upravnog akta, jer rješava o zahtjevu određenih osoba na stjecanje, tj. dobivanje prava na koncesiju, protiv njega se na temelju čl. 6/1. Zakona o upravnim sporovima može pokrenuti upravni spor. (...)«

ZPD) jedan je od posebnih zakona koji detaljno uređuje pitanje koncesija, ali koji je naslijedio i stanje u praksi nastalo zbog dodijeljenih prvenstvenih koncesija koje su bile propisane Zakonom o morskim lukama (NN 108/95, 97/00; ZML).

Prvenstvena koncesija specifičnost je uvedena kao prenosnica kod pretvorbe društvenog vlasništva u određenim područjima, a konkretno u području lučkih djelatnosti, kod pretvorbe društvenih poduzeća luka. I premda je već duže vrijeme proteklo od njezina uvođenja u pravni sustav, još traju sudski sporovi koji su pokrenuti kao posljedica nezadovoljstava postupcima davanja prvenstvene koncesije. S druge strane, luke kojima je dodijeljena prvenstvena koncesija na 12 godina, za novi val investicija u luku žele produljenje prvenstvene koncesije kako bi im se nove investicije isplatile. Institut je propisan i zakonima o poljoprivrednom zemljištu (iz 2001. i 2008.).

2. Zakon o morskim lukama

Prvenstvena koncesija određena ZML-om predstavlja prvenstveno pravo obavljanja lučkih djelatnosti i korištenje objekata lučke infrastrukture i suprastrukture od trgovačkih društava nastalih pretvorbom društvenog poduzeća luka (Lambaša, 1998). Zakon je uređivao »razvrstaj morskih luka, lučko područje, lučke djelatnosti i njihovo obavljanje, izgradnju i korištenje lučke nadgradnje i podgradnje, osnivanje, ustrojstvo i djelatnost lučkih uprava, osnovne odredbe o redu u morskim lukama te pretvorbu postojećih društvenih poduzeća luka.« (Čl. 1.)

Člankom 62. bilo je propisano: »Lučka uprava će trgovačkom društvu za obavljanje lučke djelatnosti iz članka 9. ovoga Zakona koje nastane pretvorbom predviđenom u članku 60. ovoga Zakona, dodijeliti koncesiju za obavljanje djelatnosti iz članka 9. ovoga Zakona i korištenje objekata infrastrukture i suprastrukture na lučkom području na osnovi njihovog pismenog zahtjeva (prvenstvena koncesija), na vrijeme od 12 godina.«

Čl. 9. propisivao je vrste lučkih djelatnosti, dok je čl. 60. propisao: »U roku od 3 mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona Upravni odbor društvenog poduzeća luka dostavit će Hrvatskom fondu za privatizaciju odluku o pretvorbi u skladu sa Zakonom o pretvorbi društvenih poduzeća (Narodne novine br. 18/91., 83/92., 16/93., 2/94. i 9/95.).« Institut prvenstvene koncesije sadržan je jedino u čl. 62., koji se nalazio u prijelaznim i završnim odredbama, a da drugim odredbama nije pobliže određen njegov sadržaj.

Iz tih zakonskih odredbi proizlazi da je riječ o obvezi lučke uprave da dodijeli prvenstvenu koncesiju za obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje navedenih objekata na lučkom području na osnovi pisanog zahtjeva trgovačkog društva koje je nastalo pretvorbom društvenog poduzeća luka. Lučka uprava može raspisati javni natječaj za davanje koncesija za obavljanje nekih od lučkih djelatnosti tek ako navedeno trgovačko društvo, u zakonom određenom roku, nije podnijelo zahtjev za dodjelu prvenstvene koncesije za neku od lučkih djelatnosti.

Na temelju odredbe čl. 10/9. ZML Vlada je donijela Uredbu o uvjetima za dodjelu koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti (NN 52/96). U završnim odredbama Uredbe nalaze se odredbe o prvenstvenoj koncesiji (čl. 19.–21.).

3. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama

Čl. 67/6. ZPD propisuje: »Lučka uprava može iznimno, na zahtjev ovlaštenika, uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske, za koncesiju iz članka 66. stavka 5. točke 3. i 4. ovoga Zakona i za prvenstvenu koncesiju produžiti rok trajanja koncesije do ukupno 50 godina, za određena područja i odgovarajuće djelatnosti, te sukladno tome izmijeniti i ostale uvjete iz odluke i ugovora o koncesiji u slučajevima:

- ako nove investicije to gospodarski opravdavaju,
- ako nastupi viša sila.«²

Čl. 118. st. 9. i 12. propisuje: »Sve koncesije dodijeljene na temelju Pomorskog zakonika (Narodne novine br. 17/94, 74/94 i 43/96) i Zakona o morskim lukama (Narodne novine br. 108/95 i 97/00) ostaju na snazi do isteka razdoblja na koje su dane.

Postupci za davanje prvenstvene koncesije iz članka 62. Zakona o morskim lukama (Narodne novine br. 108/95, 10/95 i 97/00), započeti do stupanja na snagu ovoga Zakona dovršit će se prema odredbama toga zakona.«

Čl. 123. propisuje: »Stupanjem na snagu ovoga Zakona prestaju važiti članci 48.–80., članak 190. stavak 2., članak 1017. i 1018. i članak 1038. i 1039. Pomorskog zakonika (Narodne novine br. 17/94, 74/94 i 43/96) i Zakon o morskim lukama (Narodne novine br. 108/95 i 97/00).« Dak-

² Odredba čl. 66/6. dodana je člankom 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, NN 141/06.

le, taj novi zakon regulirao je na jednom mjestu materiju koju su prije određivala dva prethodno navedena zakona.³

4. Praksa Ustavnog suda

4.1. Rješenje U-I-1216/1997, U-I-630/1999 i U-I-941/1999⁴

Tim rješenjem Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom odredaba čl. 31/4., 59/3., 60. u vezi s čl. 33., 45. i 47., te 62. ZML.

Prema navodima trećeg prijedloga za pokretanje postupka u konkretnom predmetu, prvenstvena koncesija, ako se odnosi na obavljanje svih djelatnosti iz čl. 9. ZML, zapravo znači monopol tog trgovačkog društva, što je nesuglasno odredbi čl. 49/2. Ustava koja monopole izrijeком zabranjuje.⁵ Podnositeljica prijedloga navela je da je Pomorski zakonik u odnosu prema Zakonu o koncesijama *lex specialis*, a da je prvenstvena koncesija mogla

³ Primjeri sklopljenih ugovora o prvenstvenoj koncesiji:

– rujan 2000.: ugovor o prvenstvenoj koncesiji za lučke djelatnosti potpisale su Lučka uprava Rijeka i Luka Rijeka,

– 2005.: ugovor o dodjeli prvenstvene koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje objekata lučke podgradnje i nadgradnje potpisali su Lučka uprava, kao davatelj koncesije, i direktor Luke Ploče d.d., u ime ovlaštenika koncesije. Ugovor je potpisan na rok od 12 godina i odnosi se na obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje objekata lučke nadgradnje na cijelom lučkom području, što je do tada koristilo društveno poduzeće Luka Ploče, koje je u međuvremenu pretvoreno u Luka Ploče d.d. Na taj način okončan je postupak koji je započeo zahtjevom Luke Ploče d.d. 2003. Luka Ploče koncesiju plaća milijun kuna godišnje i odvaja jedan posto prihoda u korist Lučke uprave, dok u objekte nadgradnje i razvoj luke svake godine ulaže osam milijuna kuna.

– 2009.: na temelju odredbe čl. 54/1. t. 3., a u svezi s čl. 67/6. ZPD, kao i čl. 18/1. t. 2. i 3. Statuta, Upravno vijeće Lučke uprave Rijeka, uz suglasnost Vlade, na sjednici održanoj 4. ožujka 2009. donijelo je Odluku o produženju prvenstvene koncesije trgovačkom društvu Luka Rijeka d.d. na razdoblje od narednih 30 godina za obavljanje osnovne i ostalih gospodarskih djelatnosti. Odluka o produženju prvenstvene koncesije stupa na snagu 2012., istekom osnovnog Ugovora o prvenstvenoj koncesiji.

⁴ Doneseno je 4. srpnja 2001. i objavljeno na www.usud.hr

⁵ Odredba čl. 49/2. Ustava u vrijeme podnošenja prijedloga za pokretanje postupka glasila je: »Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu. Zabranjeni su monopoli.« U Ustavu što je na snazi ista odredba glasi: »Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu. Zabranjena je zloupotreba monopolskog položaja određenog zakonom.«

biti ustanovljena samo Zakonom o koncesijama.⁶ Što se tiče prijedloga za pokretanje postupka za ovu odredbu Udruge dioničara Luke Rijeka, podnesenog u okviru prijedoga za ocjenu već spomenute Uredbe, taj prijedlog nije obrazložen.

Ustavni sud je, polazeći od osnovnih odrednica u konkretnom složenom pitanju pretvorbe društvenih poduzeća, u ocjeni prijedloga u ovom predmetu, u t. 5. rješenja naveo:

»Donoseći ovo rješenje Sud je najprije razmotrio pitanje postoji li ustavni temelj za osporavanje odredaba navedenih u prvom prijedlogu sa stajališta onih odredaba Ustava kojima se jamči i štiti pravo vlasništva, odnosno jesu li društvena poduzeća luka do časa kad su osporila te odredbe stekla vlasnički status u smislu ustavnih odredaba o vlasništvu. Odgovor je niječan. Tek je Zakon o morskim lukama uputio na pretvorbu na temelju odredaba Zakona o pretvorbi (NN 19/91, 83/92, 16/93, 2/94, 9/95, 21/96 i 118/99 – odluka Ustavnog suda) i odredio da su u roku od tri mjeseca od stupanja Zakona na snagu društvena poduzeća luka dužna Hrvatskom fondu za privatizaciju dostaviti odluku o pretvorbi u skladu s navedenim Zakonom o pretvorbi (njegov tada važeći tekst bio je u NN 19/91, 83/92, 2/94 i 9/95). Naime, nakon što je Zakon o pretvorbi bio donesen, u srpnju 1992. bila je donesena i Uredba o izmjeni i dopuni Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (NN 45/92) prema čijem članku 1. Zakon o pretvorbi ne primjenjuje se na banke i druge financijske organizacije i organizacije za osiguranje te druge pravne osobe koje su osnovane na temelju posebnih propisa.

Takav propis u vezi s lučkim društvenim poduzećima bio je Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima (NN 19/74, 39/75, 17/77 i 18/81).

Iz navedenog slijedi da je, tek nakon što je to određeno Zakonom o morskim lukama, bila omogućena pretvorba na osnovi Zakona o pretvorbi, to jest promjena društvenog vlasništva na društvenim sredstvima u sredstva vlasništva poznatog vlasnika – pravnih ili fizičkih osoba. Dakle, ne postoji ustavni temelj za osporavanje Zakona o morskim lukama pozivom na ustavne odredbe o vlasništvu, tj. o ograničenju ili oduzimanju vlasništva uz naknadu tržišne vrijednosti, o čemu je riječ u čl. 50/2. Ustava, jer prije tog zakona društvena

⁶ Danom stupanja na snagu novog Zakona o koncesijama iz 2008. (1. siječnja 2009.) prestao je važiti Zakon o koncesijama iz 1992. (NN 89/92).

poduzeća luka nisu postala vlasnicima u smislu navedene odredbe Ustava.«

Predlagatelji su što se tiče objekata lučke podgradnje i lučke nadgradnje doveli u pitanje i zakonodavčevu ovlast da odredi njihovo »pripadanje« lučkoj upravi. Polazeći od Ustavom propisane osobite zaštite, a na temelju svoje ustavne ovlasti iz čl. 2/4. alineje prve Ustava, da samostalno uređuje gospodarske, pravne i političke odnose u Republici, zakonodavac je, prema ocjeni Ustavnog suda, mogao odlučiti da pretvorbu lučkih društvenih poduzeća uredi tako da lučke uprave preuzimaju njihove ovlasti, a da se trgovačka društva nastala pretvorbom bave lučkim djelatnostima kao prvenstveni koncesionari ili kao koncesionari. Te se specifičnosti temelje na čl. 1. Zakona u kojem se navodi da se njime uređuje, pored ostalog, »pretvorba postojećih društvenih poduzeća luka«, što je osporenim odredbama, tj. čl. 59., 60. i 62. i učinjeno. Stajalište je Ustavnog suda da je razrađujući ustavnu obvezu »osobite zaštite« pomorskog dobra zakonodavac bio ovlašten odabrati i ovakvo rješenje te povezati objekte lučke podgradnje i nadgradnje s pojmom pomorskog dobra.

U odnosu na navode trećepredlagateljice, koji se odnose isključivo na pravo prvenstvene koncesije, Ustavni je sud u t. 12. obrazložio:

»Trećim prijedlogom osporava se prvenstvena koncesija, sa stajališta da ona zapravo znači monopol i da je prvenstvena koncesija mogla biti ustanovljena samo Zakonom o koncesijama. Međutim, Zakon o koncesijama (NN 89/92) ima samo deset članaka i kao takav samo najopćenitije i okvirno uređuje pravo gospodarskog korištenja prirodnih bogatstava te drugih dobara za koja je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku kao i pravo obavljanja djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku te izgradnju i korištenje objekata i postrojenja potrebnih za obavljanje tih djelatnosti. Već je spomenuto da je Zakon o morskim lukama propisao specifičnosti pretvorbe društvenih poduzeća luka, a među takve specifičnosti spada i prvenstvena koncesija. Dakle, zakonodavac nije povrijedio ustavne odredbe time što je prvenstvenu koncesiju uredio drugim zakonom, a ne zakonom kojim je općenito uredio koncesije. Isto tako prvenstvenom koncesijom nije povrijeđena ustavna odredba čl. 49/2. kojom se – prema važećem Ustavu – zabranjuje zloupotreba monopolskog položaja određenog zakonom.

Što se tiče lučkih djelatnosti, koje su po vrstama nabrojene u članku 9. Zakona, trgovačkom društvu nastalom pretvorbom prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća lučka uprava će dodijeliti koncesiju za obavljanje tih djelatnosti i za korištenje objekata infrastrukture i suprastrukture

na osnovi njihovog pismenog zahtjeva (prvenstvena koncesija) na vrijeme od 12 godina. Prema prijelaznim odredbama Zakona (a to su osporene odredbe u člancima 59., 60. i 62.), društveno poduzeće luka upravlja objektima infrastrukture i suprastrukture do osnivanja lučke uprave i ima ih pravo koristiti do dobivanja prvenstvene koncesije.«

4.2. Rješenje U-II-1217/1997 i U-II-631/1999

Tim rješenjem⁷ nisu prihvaćeni prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti propisa s Ustavom i zakonom čl. 19. i 21. Uredbe o uvjetima za dodjelu koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti (NN 52/96). Prema osporenoj odredbi čl. 19., do osnivanja trgovačkog društva i dodjele prvenstvene koncesije postojeći korisnik lučke podgradnje i nadgradnje dužan je sklopiti ugovor o korištenju i naknadi za lučku podgradnju i nadgradnju na lučkom području s Lučkom upravom, a prema osporenoj odredbi čl. 21. na izdavanje prvenstvene koncesije sukladno čl. 62. ZML odnose se sve odredbe Uredbe, osim odredaba čl. 3. i 4.

Podnositelji prijedloga za ocjenu odredbe čl. 19. smatrali su da se lučka uprava ne može osnovati prije pretvorbe društvenog poduzeća te da im osporena odredba naređuje da s nezakonito osnovanom lučkom upravom zaključuju ugovore o korištenju lučkog područja i plaćaju joj naknade. Podnositelji prijedloga za ocjenu čl. 21. naveli su da poduzeća nisu dužna sklopiti ugovor o korištenju osnovnih sredstva s lučkom upravom te da je prema ZML (NN 108/95, 6/96 – ispr., 97/00) prvenstvena koncesija mogućnost nastavka obavljanja lučkih djelatnosti i korištenja postojećih objekata podgradnje i nadgradnje od strane trgovačkih društava nastalih pretvorbom društvenih poduzeća luka bez ikakvih daljnjih uvjeta. Predlagatelji su zaključili da se odredbe čl. 10. Zakona na osnovi kojeg je osporena Uredba donesena odnose na koncesije koje lučka uprava daje na temelju javnog natječaja na vrijeme do 10 godina, a ne na prvenstvenu koncesiju.

Osporenu Uredbu Vlada je donijela pozivom na odredbu čl. 10/9. ZML, prema kojoj je Vlada trebala propisati: 1. osnovne tehničko-tehnološke uvjete koje trgovačko društvo za obavljanje određene djelatnosti iz čl. 9. Zakona mora ispunjavati, uvjete glede stručnosti djelatnika trgovačkog društva i financijskog statusa trgovačkog društva i dr., te 2. postupak, kri-

⁷ Doneseno je 24. listopada 2001. i objavljeno na www.usud.hr

terije i rokove u svezi s izdavanjem i otkazom koncesije, određivanje visine naknade, jamstvu, kao i o nadzoru poštovanja odredaba ugovora o koncesiji u lukama otvorenim za javni promet. Cijela odredba čl.10. Zakona ima naslov *Koncesije*.

Stajalište je Ustavnog suda izraženo u ovom rješenju da je zakonodavac, ovlašćujući Vladu da propiše u tom članku nabrojena pitanja u vezi s koncesijama, ovlastio Vladu da u prijelaznom razdoblju od donošenja Zakona do zaključenja ugovora o prvenstvenoj koncesiji regulira i pitanje naknade za korištenje pomorskog dobra te da su pravne osobe do zaključenja ugovora o prvenstvenoj koncesiji bile dužne zaključiti i takav ugovor o naknadi. Ustavni sud je ocijenio da navedene zakonske odredbe nisu povrijeđene, kao ni ustavno načelo o suglasnosti propisa s Ustavom i zakonom.

4.3. Odluka U-III-1584/2004⁸

U konkretnom slučaju ustavna tužba podnesena je protiv presude Upravnog suda Us-7077/2003-12 od 19. veljače 2004., kojom je uvažena tužba T. I. S. d.d. S. te je poništeno rješenje Ministarstva pomorstva, prometa i veza, Uprave pomorstva, kl. UP/I-342-01/01-01/752, ur. br. 530-03-03-2 od 30. lipnja 2003. Istom presudom uvažena je žalba tužitelja i poništena odluka Lučke uprave S. br. 476 od 19. veljače 2001. te uvažen prigovor tužitelja i poništena odluka L. u. S. od 12. prosinca 2000.

Podnositelj, S. p. d.o.o. u ustavnoj je tužbi naveo da je u upravnom sporu koji je prethodio ustavnosudskom postupku bio zainteresirana osoba u smislu čl. 16. Zakona o upravnim sporovima (ZUS), ali mu je zapravo uskraćena mogućnost sudjelovanja u tom postupku. Podnositelj je istaknuo da mu tužba T. I. S. d.d. S. nikada nije dostavljena radi davanja odgovora na tužbu. Stoga je podnositelj po saznanju za tužbu podnio odgovor na tužbu, koji Upravni sud nije uzeo u obzir. Time je, smatra podnositelj, doveden u neravnopravan položaj u odnosu prema drugoj zainteresiranoj osobi u upravnom sporu. Pored toga, ističe da osporena presuda nije utemeljena na mjerodavnim propisima te da je donesena samovoljno.

Presudom Upravnog suda Us-5949/2001-10 od 23. siječnja 2003. poništeno je rješenje Ministarstva pomorstva, prometa i veza, Uprave pomorstva, od 2. svibnja 2001. kojim je odbijena žalba T. I. S. d.d. S. protiv odluke Upravnog vijeća L. u. S. br. 476 od 19. veljače 2001. Tom je od-

⁸ Donesena je 10. studenoga 2004. te objavljena u NN 164/04 i na www.usud.hr

lukom odbijen prigovor tužitelja na odluku o dodjeli koncesije za obavljanje lučke djelatnosti, parkirališne djelatnosti uz korištenje i održavanje dijela lučkog područja Gradske luke S. – dio Obale kneza Domagoja – parkirališna zona II. i parkirališna zona IV., te je potvrđena odluka o dodjeli koncesije za obavljanje lučke djelatnosti, parkirališne djelatnosti uz korištenje i održavanje dijela lučkog područja Gradske luke S. – dio Obale kneza Domagoja – parkirališna zona II. i parkirališna zona IV., br. 3280 od 12. prosinca 2000. kojom je dodijeljena koncesija za obavljanje navedene djelatnosti podnositelju ustavne tužbe i T. P. d.o.o. S. U toj je presudi Upravni sud zauzeo stajalište da nije bilo uvjeta za raspisivanje javnog natječaja za dodjelu koncesije za parkirališnu djelatnost prije donošenja odluke o zahtjevu tužitelja za dodjelu prvenstvene koncesije kao trgovačkom društvu koje je nastalo pretvorbom, u smislu čl. 61. ZML.

S obzirom na činjenicu da Ministarstvo pomorstva, prometa i veza nije poštovalo pravno shvaćanje Upravnog suda izraženo u navedenoj presudi, već je u ponovljenom postupku donijelo rješenje identično poništenom rješenju (uz obrazloženje da ne prihvaća stajališta izražena u presudi Upravnog suda), Upravni je sud u upravnom sporu koji je prethodio ustavnosudskom postupku, postupajući sukladno čl. 63/1. ZUS, poništio osporeni akt i sam riješio stvar.

Imajući to u vidu, Ustavni sud je utvrdio da je osporeni akt kojim je Upravni sud poništio osporeni akt i sam riješio upravnu stvar donesen sukladno mjerodavnim propisima te da tim aktom podnositelju nisu povrijeđena ustavna prava na koja upozorava.

Tijekom ustavnosudskog postupka Ustavni sud nije utvrdio postojanje činjenica ili okolnosti koje bi upućivale na povredu ustavnog prava na pravično suđenje.

Prema čl. 33/1. ZUS, ako tužbu ne odbaci odmah rješenjem prema čl. 29/2. ili prema čl. 30. ZUS, niti poništi akt prema čl. 31. ZUS, sud će po jedan prijepis tužbe s prilogima dostaviti tuženoj strani i zainteresiranim osobama ako ih ima. Stavak 2. istog članka propisuje da se odgovor daje u roku koji sud odredi u svakom pojedinom slučaju. Prema istom stavku, taj rok ne može biti kraći od 8 ni dulji od 30 dana.

Iz spisa Upravnog suda Us-7077/2003 Ustavni sud je utvrdio da je Upravni sud dostavio tužbu T. I. S. d.d. S. podnositelju kao zanteresiranoj osobi te mu odredio rok od 20 dana za davanje odgovora na tužbu. Podnositelj je primio tužbu 26. rujna 2003., dok je odgovor na tužbu podnositelj dostavio Upravnom sudu dana 17. ožujka 2004. Ustavni sud je stoga utvrdio da je Upravni sud postupio sukladno mjerodavnim propi-

sima te da podnositelju nije onemogućeno sudjelovanje u upravnom sporu koji je prethodio ustavnosudskom postupku.

5. Praksa Upravnog suda

5.1. Presuda Us-8048/99 od 19. listopada 2000.

U konkretnom predmetu, u odluci Upravnog vijeća Lučke uprave R. od 8. lipnja 1999. o nedodjeljivanju prvenstvene koncesije za obavljanje određenih lučkih djelatnosti tužitelju, dana je uputa da protiv te odluke podnositelj zahtjeva za dodjelu prvenstvene koncesije može uložiti prigovor Upravnom vijeću Lučke uprave R. u roku 7 dana od dana donošenja odluke na temelju čl. 10. Uredbe o uvjetima za dodjelu koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti (NN 52/96). Tužitelj je postupio po navedenoj uputi te je podnio prigovor, a tuženo tijelo je Odlukom od 7. srpnja 1999. odbilo prigovor tužitelja, pa tužitelj u ovom upravnom sporu osporava zakonitost označene Odluke.

Uredbom o uvjetima za dodjelu koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti (čl. 10.) propisano je da podnositelj ponude na javni natječaj može uložiti prigovor Upravnom vijeću Lučke uprave u roku 7 dana od dana donošenja odluke o dodjeli koncesije. Čl. 21. propisuje da se na izdavanje prvenstvene koncesije sukladno čl. 62. ZML odnose sve odredbe Uredbe, osim odredbe čl. 3. i 4.

Odredba čl. 3. Uredbe u st. 1.–4. propisuje tko donosi odluku o raspisivanju javnog natječaja za izdavanje koncesije za obavljanje lučke djelatnosti, gdje se natječaj objavljuje, što mora sadržavati natječaj i potrebnu natječajnu dokumentaciju, a čl. 4. propisuje što obuhvaća oglas o javnom natječaju za izdavanje koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti. Dakle, te se odredbe ne primjenjuju kad je riječ o izdavanju prvenstvene koncesije sukladno čl. 62. ZML. To zato što se prilikom izdavanja prvenstvene koncesije ne raspisuje javni natječaj za izdavanje koncesije za obavljanje lučke djelatnosti, nego se prvenstvena koncesija dodjeljuje uz određene uvjete iz čl. 62. ZML na osnovi pismenog zahtjeva.

Upravni sud je obrazložio: »Prema ocjeni Suda, u ovom slučaju nije bilo mjesta podnošenju prigovora tužitelja protiv odluke upravnog vijeća Lučke uprave R. od 8. lipnja 1999. o dodjeli koncesije, a samim tim niti donošenja odluke o prigovoru tužitelja. Ovo zbog toga što je Uredbom o uvjetima za dodjelu koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti, a na temelju članka 10. te

uredbe predviđena mogućnost ulaganja prigovora samo za podnositelja ponude na javni natječaj za dodjelu koncesije, kako to izričito i propisuje navedena odredba. Kako se prilikom dodjele prvenstvene koncesije ne raspisuje javni natječaj, nego se ona dodjeljuje na osnovi pismenog zahtjeva, ne može se ni primijeniti odredba čl. 10. navedene uredbe koja propisuje mogućnost podnošenja prigovora samo za podnositelja ponude na javni natječaj.

Međutim, prema odredbi čl. 72. Pomorskog zakonika (NN 17/94, 74/94 i 43/96), za raspravljanje o svim pitanjima i rješavanje svih sporova u vezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom, oduzimanjem ili izmjenom odluke o koncesiji na pomorskom dobru nadležno je Ministarstvo. Iz čl. 72/2. proizlazi da se protiv rješenja Ministarstva ne može uložiti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Dakle, protiv odluke o dodjeli koncesije od 8. lipnja 1999. tužitelj je mogao podnijeti žalbu Ministarstvu pomorstva, prometa i veza sukladno navedenoj odredbi Pomorskog zakonika.

Iz podataka spisa predmeta razvidno je da je tužitelj protiv odluke upravnog vijeća Lučke uprave R. od 8. lipnja 1999. podnio žalbu Ministarstvu pomorstva, prometa i veza. Ministarstvo je donijelo rješenje o žalbi, kl. UP/I-342-01/99-01/42, ur. br. 530-03-99-4 od 16. kolovoza 1999., kojim je žalbu tužitelja djelomično uvažilo i predmet vratilo Lučkoj upravi R. na ponovni postupak. U tom rješenju tužitelju je dana uputa da protiv rješenja može podnijeti tužbu Upravnom sudu u roku 30 dana od dana dostave rješenja. Dakle, o zakonitosti odluke Upravnog vijeća Lučke uprave R. odlučeno je rješenjem navedenog Ministarstva protiv kojeg je tužitelj mogao pokrenuti upravni spor.

Sud smatra da se protiv odluke o dodjeli prvenstvene koncesije može izjaviti žalba Ministarstvu pomorstva, prometa i veza, a ne podnositi prigovor, jer je prigovor kao pravno sredstvo predviđen samo kada se koncesija dodjeljuje na temelju javnog natječaja.«

5.2. Presuda Upravnog suda Us-8033/06-20 od 30. kolovoza 2006.

Tom presudom odbijena je tužba podnesena u upravnom sporu radi dodjele koncesije protiv rješenja Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, kl. UP/II-342-01/04-01/176, ur. br. 530-04-04-3 od 29. studenoga 2004. Tim rješenjem djelomično je usvojena podnositeljeva žalba te je na temelju čl. 243/2. Zakona o općem upravnom postupku izmijenjen čl. 3/1. t. 3. al. 2. Odluke L. u. S. br. 2176 od 21. lipnja 2004. o dodjeli prven-

stvene koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje i održavanje postojećih objekata kod gradnje i nadgradnje na lučkom području L. S., na način da glasi: »davanje električne energije brodovima i brodicama (bazen Gradska luka)«. Ostale odredbe te odluke ostale su neizmijenjene.

Odlučujući o zahtjevu za zaštitu zakonitosti državnog odvjetnika protiv presude Upravnog suda Us-10744/2004 od 30. studenoga 2005., kojom je tužba podnositelja uvažena, Vrhovni je sud rješenjem Uzz-3/06-8 od 16. svibnja 2006. uvažio zahtjev za zaštitu zakonitosti, ukinuo navedenu presudu Upravnog suda od 30. studenoga 2005. i predmet vratio tom sudu na ponovno odlučivanje.

U ponovljenom postupku, Upravni sud je donio osporenu presudu kojom je odbio podnositeljevu tužbu, imajući u vidu stajalište Vrhovnog suda izraženo u navedenom rješenju. Upravni sud je ocijenio da osporenim rješenjem Ministarstva od 29. studenoga 2004. nije povrijeđen zakon na štetu podnositelja. Naime, tim rješenjem djelomično je usvojena podnositeljeva žalba te je izmijenjen čl. 3/1. t. 3. al. 2. odluke L. u. S. br. 2176 od 21. lipnja 2004. Ostale odredbe te odluke ostale su neizmijenjene. U konkretnom slučaju nije bilo sporno pravo tužitelja na prvenstvenu koncesiju, već koje lučke djelatnosti, područje i objekte ovlaštenik prvenstvene koncesije ima pravo obavljati odnosno njima se koristiti kroz prvenstvenu koncesiju.

Ministarstvo je u osporenom rješenju primjenom odredbi ZML te na temelju pravne teorije, kao posrednog izvora prava, zauzelo stajalište da se prvenstvenom koncesijom, kao prioritetnim pravom, mogu obuhvatiti samo one djelatnosti koje je društveno poduzeće luka stvarno obavljalo, odnosno one objekte lučke podgradnje i nadgradnje kojima se stvarno koristilo do osnivanja lučke uprave. Nadalje, Ministarstvo navodi da je funkciju upravljanja lukom preuzela lučka uprava te je nedvojbeno da se pod korištenjem objekata i obavljanjem lučke djelatnosti razumiju oni objekti i one djelatnosti koje je društveno poduzeće luka samostalno i neposredno obavljalo i njima se koristilo, a ne one djelatnosti i one objekte koje su na temelju zakupa, samoupravnog sporazuma ili drugog temelja obavljala ili su se njima koristila druga društvena poduzeća na području luke, kojima je društveno poduzeće luke upravljalo.

Upravni sud je potvrdio stajalište Vrhovnog suda izraženo u rješenju od 16. svibnja 2005. po kojemu sadržaj mjerodavnih odredbi Zakona kojima je uređeno pravo, odnosno dodjela prvenstvene koncesije ne daju osnovu za zaključak da je L. u. S. u cijelosti morala postupiti po podnositeljevu zahtjevu. U tom je stajalištu naglašeno da odredba čl. 9. ZML, kao opća odredba koja se odnosi na sve koncesije za obavljanje lučke djelatnosti, uz nabrojane vrste lučkih djelatnosti, predviđa i ostale gospodarske djelat-

nosti koje su s njima u neposrednoj ekonomskoj, prometnoj ili tehnološkoj vezi, a koje ne navodi taksativno, već primjerice. To znači da će kod dodjele koncesije (tako i prve prvenstvene koncesije) u svakom konkretnom slučaju trebati ocijeniti ispunjava li određena zatražena gospodarska djelatnost pretpostavke u smislu mjerodavnih odredbi Zakona, kako glede vrste, tako i glede obujma obavljanja navedene djelatnosti.

U stajalištu je upozoreno i na Uredbu o uvjetima za dodjelu koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti (NN 52/96), kojom su propisani uvjeti za dodjelu koncesije. Vrhovni je sud u svom stajalištu naveo, što je prihvatio i Upravni sud u osporenoj presudi, da je zakonodavac, utvrđujući dodjelu prvenstvene koncesije, predvidio i pravo i obvezu nadležnog tijela, lučke uprave, da ocijeni i odluči o nizu okolnosti koje su od nesumnjivog utjecaja za odlučivanje o zahtjevu za dodjelu prvenstvene koncesije. Time je lučkoj upravi omogućeno da ostvaruje svoja prava i ispunjava svoje obveze u svezi s održavanjem i unapređenjem lučkog sustava i upravljanjem njime. Stoga okolnost da zahtjevu za dodjelu koncesije nije u cijelosti udovoljeno sama po sebi, prema stajalištu ovih sudova, ne upućuje na nezakonitost te odluke.

Dakle, stav izražen u presudi Upravnog suda jest da je zakonodavac, utvrđujući dodjelu prvenstvene koncesije, predvidio i pravo i obvezu nadležnog tijela, Lučke uprave, da ocijeni i odluči o nizu okolnosti koje su od nesumnjivog utjecaja za odlučivanje o zahtjevu za dodjelu prvenstvene koncesije. Time je Lučkoj upravi omogućeno da ostvaruje svoja prava i ispunjava svoje obveze u svezi s održavanjem i unapređenjem lučkog sustava i upravljanjem lučkim sustavom.

Naime, citiranim čl. 9. ZML, kao općom odredbom, koja se odnosi na sve koncesije za obavljanje lučke djelatnosti (iz čl. 10.), uz nabrojanje vrsta lučkih djelatnosti predviđene su i ostale gospodarske djelatnosti koje su s njimau neposrednoj ekonomskoj, prometnoj ili tehnološkoj vezi, a koje nisu navedene taksativno, već primjerice.

6. Zakon o poljoprivrednom zemljištu iz 2001.

Čl. 44. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (ZPZ) iz 2001.⁹ propisivao je: »Odluka o koncesiji za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države donosi se nakon provedenoga javnog natječaja.

⁹ NN 66/01, 87/02, 48/05, 90/05. Prestao važiti stupanjem na snagu Zakona o poljoprivrednom zemljištu, NN 152/08.

Prvenstveno pravo na koncesiju imaju pravne i fizičke osobe koje su sudjelovale u natječaju iz stavka 1. ovoga članka sljedećim redoslijedom:

- pravna osoba koja ima sklopljen ugovor o uređenju međusobnih odnosa u svezi s korištenjem poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države s Ministarstvom ako je ispunila ugovorne obveze i ostali bivši korisnici poljoprivrednog zemljišta u društvenom vlasništvu koje je postalo vlasništvom države,
- pravna osoba registrirana za obavljanje poljoprivredne djelatnosti,
- razvojačeni hrvatski branitelj koji je u obrani suvereniteta Republike Hrvatske proveo najmanje 3 mjeseca i članovi obitelji poginulog, umrlog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja, a koji se bave poljoprivrednom djelatnošću,
- poljoprivrednik.

Osobe iz stavka 2. ovoga članka imaju prvenstveno pravo na koncesiju prema utvrđenom redoslijedu uz uvjet da prihvate najvišu cijenu postignutu natječajem od strane ponuđača i da ponudi prilože gospodarski program.

Naknada za koncesiju plaća se godišnje.

Nadležna porezna uprava utvrđuje početnu visinu naknade za koncesiju koja je tržišna cijena zakupa na području gdje se zemljište nalazi i vodi evidenciju naplate naknade.

Na iznos naknade iz stavka 5. ovoga članka koji nije plaćen u roku plaća se zakonska zatezna kamata.«

6.1. Odluka Ustavnog suda U-III-1256/2004

Tom odlukom, donesenom 7. veljače 2007., Ustavni je sud odbio ustavnu tužbu u kojoj je podnositelj naveo da je Upravni sud, u konkretnom slučaju, nepravilno postupio kad je odbacio njegovu tužbu. Naveo je da prema čl. 22. ZPZ poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu raspolaže Republika Hrvatska. Nadalje da je tijekom poslovanja stekao vlasništvo i posjed nekretnina koje predstavljaju poljoprivredno zemljište te je htio na temelju čl. 67. tog zakona ishoditi prvenstvenu koncesiju na poljoprivrednom zemljištu koje su prijašnje društvenopravne osobe stekle kupnjom od fizičkih osoba ili drugim naplatnim pravnim poslom te to zemljište unijeti u svoj kapital.

Prema odredbi čl. 6. ZUS, upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta. Prema čl. 6/2., upravni akt je akt kojim državna tijela i organizacije u obavljanju javnih vlasti rješavaju o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari. Upravni sud utvrđuje da dopis Ministarstva poljoprivrede i šumarstva upućen podnositelju nema karakter upravnog akta, jer se njime ne odlučuje o podnositeljevu pravu na koncesiju u upravnom postupku.

Naime, odluku o davanju koncesije prema čl. 45. ZPZ donosi Vlada, a ne Ministarstvo. Ni odluka Vlade o davanju koncesije za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države nema karakter upravnog akta, jer prema čl. 22. ZPZ Republika Hrvatska poljoprivrednim zemljištem u svom vlasništvu raspolaže prema općim propisima o raspolaganju nekretninama. Prema izričitoj odredbi čl. 22/3. navedenog Zakona, odluka o vlasničkim i drugim stvarnim pravima na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske nije upravni akt.

Stoga je Upravni sud tužbu podnositelja odbacio na temelju čl. 30/1. t. 2. ZUS.

Ustavni sud obrazložio je odbijanje ustavne tužbe u t. 6. i 7. ove odluke:

»Ocjenjujući razloge ustavne tužbe sa stajališta članka 19/2. Ustava, Ustavni sud je utvrdio da osporenim rješenjem podnositelju, u konkretnom slučaju, nije povrijeđeno ustavno pravo kojim se jamči sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.

Pravna stajališta navedena u osporenom rješenju Upravnog suda zasnivaju se na primjeni mjerodavnog procesnog prava i na ustavnopravno prihvatljivom tumačenju tog prava. Ustavni sud utvrđuje da je nadležni Upravni sud, polazeći od utvrđenih činjenica i okolnosti dao valjano obrazložene razloge za odbacivanje tužbe podnositelja izjavljene protiv dopisa navedenog Ministarstva.

Odredba čl. 18/1. Ustava (jamstvo prava na žalbu) nije mjerodavna u konkretnom slučaju. Naime, pravna zaštita protiv odluka nadležnih tijela glede raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske osigurana je u postupku pred redovnim sudom. Tek bi u takvom postupku podnositelj mogao ostvariti svoje pravo na žalbu ako ne bi bio zadovoljan sudskom odlukom.«

7. Zakon o poljoprivrednom zemljištu iz 2008.

ZPZ iz 2008. propisuje prodaju, zakup, dugogodišnji zakup i koncesiju za ribnjake. Uz prvenstvenu koncesiju za ribnjake, postoji i prvenstveno pravo na natječaju za dugogodišnji zakup. Čl. 56. Zakona određuje prvenstveno pravo na natječaju za dugogodišnji zakup (pravni sljednik bivšeg korisnika poljoprivrednog zemljišta u društvenom vlasništvu koje je postalo vlasništvom države, pod uvjetom da je u posjedu tog zemljišta i da ga obrađuje).

Čl. 65. Zakona propisuje: »Ribnjak čini jedinstvenu tehnološku cjelinu i predstavlja poljoprivredno zemljište posebne namjene.

Ako se ribnjak u vlasništvu države nalazi na području više jedinica lokalne samouprave, obuhvaćen je Programom raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države one jedinice lokalne samouprave na čijem je području pretežni dio ribnjaka.

Prvenstveno pravo na koncesiju za ribnjak imaju pravne ili fizičke osobe koje su podnijele ponudu na obavijest o namjeri davanja koncesije, sljedećim redoslijedom:

- pravni sljednik bivšeg korisnika poljoprivrednog zemljišta u društvenom vlasništvu koje je postalo vlasništvom države, pod uvjetom da je u posjedu tog zemljišta i bavi se djelatnošću akvakulture,
- pravna ili fizička osoba registrirana za obavljanje djelatnosti akvakulture,
- hrvatski branitelj iz Domovinskog rata koji je u obrani suvereniteta Republike Hrvatske proveo najmanje 3 mjeseca ili član obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja, a koji se bave djelatnošću akvakulture.«

8. Zaključak

Niz je pitanja koja se javljaju glede prvenstvene koncesije. U području lučkih djelatnosti, u praksi se postavilo i pitanje odnosa lučke slobodne zone i prvenstvene koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti (Lambaša, 2000). Niz je i drugih pitanja koja se provlače kao posljedica prijašnjih zakonskih uređenja, a to se vidi i u području poljoprivrednog zemljišta.

Visina naknade za prvenstvenu koncesiju jedan je od važnijih elemenata za određenje sadržaja prvenstvene koncesije. Simboličnost te naknade bila je preduvjet za održavanje trgovačkih društava koja su nastala pretvor-
bom društvenih poduzeća luka. Pri donošenju Zakona o morskim lukama

prvenstvena koncesija bila je zamišljena kao satisfakcija zaposlenima zbog nemogućnosti pretvorbe na objektima infrastrukture i suprastrukture te da bi trgovačka društva nastala pretvorbom mogla nastaviti s obavljanjem lučkih djelatnosti.

I uz činjenicu da je donesen nov Zakon o koncesijama i da su koncesije određene velikim brojem posebnih zakona koji uređuju pitanja koncesija na pojedinim dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku i za obavljanje djelatnosti koje su od interesa za Republiku Hrvatsku, prvenstvene koncesije još će dugi niz godina biti značajne odrednice u ovom području. Prije svega u pitanju su značajni financijski interesi, atraktivne djelatnosti te ono što je osobito značajno – dugo razdoblje za koje su ugovori o dodjeli prvenstvenih koncesija produljeni u nekim važnijim područjima.

Literatura

Lambaša, Draško (1998) Prvenstvena koncesija iz Zakona o morskim lukama. Hrvatska gospodarska revija, 11/1998.

Lambaša, Draško (2000) Lučke slobodne zone i prvenstvena koncesija. Pravo i porezi, 2/2000.

Sarvan, Desa, Mladen Žuvela (2006) Koncesije u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Zagreb: Novi informator

THE RIGHT OF PRIORITY CONCESSION – THE CONSTITUTIONAL ASPECT

Summary

The Constitution of the Republic of Croatia has made a constitutional-legal framework for legal regulation of concession law in Article 52. The new Law on Concessions was adopted in 2008. Despite numerous criticisms of the previous Law on Concessions of 1992 and its deficient and incomplete stipulations, the new Law has continued the disproportion between the general legal concession regime and special regimes regulated by special laws. The author deals with the right to priority concessions related to port services and agricultural land, quoting the court practice, particularly that of the Constitutional Court of the Republic of Croatia.

Key words: *concession, concession right, priority concession, the Constitutional Court of the Republic of Croatia, port services, agricultural land*